



Direcção-Geral da Acção Social

Núcleo de Documentação Técnica e Divulgação

Maria Joaquina Ruas Madeira

Políticas e Medidas de Combate à Exclusão Social

(Comunicação apresentada no Seminário: Experiências de Combate à Exclusão Social e de Desenvolvimento Comunitário, em Janeiro de 1995)

Lisboa, Dezembro de 1996

Ficha Técnica

Autor:

Maria Joaquina Ruas Madeira

Editor:

Direcção-Geral da Acção Social
Núcleo de Documentação Técnica e Divulgação

Colecção:

Conhecer a Acção Social, Nº 2

Plano gráfico e capa:

David de Carvalho

Impressão:

Nova Oficina Gráfica, Lda
Rua do Galvão, 34-A 1400 Lisboa

Tiragem:

500 exemplares

Dezembro/96
ISBN 972 - 95777 - 1 - 4
Depósito Legal nº

ESQUEMA

**1. O fenómeno da pobreza e exclusão social
no contexto actual**

2. O que implica agir sobre a pobreza

**3. Os níveis e componentes
de uma política de luta contra a pobreza**

**Anexo 1 - Níveis a considerar na política de luta contra
a pobreza**

Anexo 2 - Prevenção

Anexo 3 - Protecção Social

Anexo 4 - Integração

Medidas de combate à exclusão social

1 Os fenómenos da pobreza e exclusão social no contexto actual

O fenómeno da pobreza e exclusão social conhece hoje uma expressão crescente em todos os países da União Europeia.

Estima-se a existência de 50 milhões de pobres na Europa - 15% da população.

Trata-se de um fenómeno **não residual de natureza estrutural e multidimensional não redutível à ausência de rendimento.**

Como se caracteriza o contexto da actual situação?

- fraco crescimento económico,
- poucas perspectivas de diminuição do desemprego face a uma política prioritariamente desinflationista,
- constrangimento no aumento das despesas públicas,
- enfraquecimento do papel suporte das famílias

reforçam, assim, perspectivas de agravamento potencial da pobreza e exclusão social.

Verifica-se que as causas da pobreza estão intensamente ligadas à **estrutura económica e social** e ao **funcionamento** dos próprios sistemas e instituições, a **valores e padrões** de comportamento.

Poderemos identificar ainda razões de natureza organizacional:

- A sectorização das políticas que estratificam os problemas e põem em causa a globalidade das necessidades humanas;
- O funcionamento vertical e rígido das instituições, mais centrada nas competências e procedimentos que nos objectivos que devem prosseguir;
- O hermetismo institucional que se traduz no fechamento das instituições e no seu afastamento da realidade;
- A complexidade e emaranhado do aparelho administrativo.

2 **O que implica agir sobre a pobreza**

Como se pode concluir, as medidas de combate à pobreza não podem ser da responsabilidade exclusiva do sector social, até no seu sentido mais lato (educação, formação profissional, habitação, saúde), mas **implicam uma política económica articulada com a política social**.

Na luta contra a pobreza ressalta com particular ênfase as políticas de **redistribuição** (Segurança Social) e de **distribuição primária** (salários e rendimentos), revelando-se como indispensável **associar à acção curativa a experimentação social**.

Por exemplo:

- Associação entre o rendimento mínimo e as políticas/estratégias activas tendentes à reinserção económica e social;
- Associação entre subsídio de desemprego e formação profissional;
- Criação de emprego e animação para a iniciativa empresarial.

Estamos porém cientes que qualquer política de luta contra a pobreza tem que cobrir os **aspectos estruturais, valores e comportamentos**.

3 **Os níveis e componentes de uma política de luta contra a pobreza**

Agir sobre a pobreza exige a definição de uma política de luta contra a pobreza, isto é, uma política de desenvolvimento, centrada no factor humano, que tome como **alvo essencial as pessoas e grupos mais desfavorecidos**, prossiga como objectivo **a plena integração de todos**, valorize **a igualdade de oportunidade e o respeito pela dignidade e direitos humanos** e fomente **as solidariedades a vários níveis**.

Em síntese, definir uma política implica **actuar a três níveis, simultaneamente**:

- Prevenção
- Protecção Social
- Integração

Prevenção

- Uma política de desenvolvimento deve **ser dirigida essencialmente à prevenção**, o que implica integrar preocupações familiares e sociais nas políticas sectoriais, incorporando objectivos de **qualidade de vida**.

Por exemplo: é essencialmente diferente conceber uma **política de habitação social** ou uma **política social de habitação**.

- Garantir a concepção de políticas e programas integrados intersectorialmente, o que significa reconhecer que as necessidades humanas são interdependentes e indissociáveis e que o homem é um todo global.

Entende-se hoje que as respostas aos problemas das pessoas dependem menos de uma série de políticas diferentes do que de **sistemas de soluções coordenados aos vários níveis**.

- Acompanhar essas políticas e programas através de instrumentos de **coordenação** e de **avaliação** da sua eficácia e eficiência.
- **Incrementar a prevenção e investir na previsão, o que implica apostar na investigação social.**

Protecção Social

- Se os Sistemas de Segurança Social não geram pobreza, revelam-se, no entanto, pouco capazes de só por si a irradicarem.

Revela-se essencial promover a maior eficácia dos níveis da protecção social.

Verfica-se, por outro lado, que os Sistemas de Segurança Social estão muitos vinculados às lógicas do mercado de trabalho e ao funcionamento das economias, deixando mais desprotegidos os que não desenvolvem uma actividade produtiva: os jovens, as mulheres com menos acesso ao emprego, as pessoas com deficiência...

Estes Sistemas baseiam-se essencialmente nos conceitos de empregado/empregador e não de cidadão.

O estabelecimento e definição do rendimento mínimo de inserção revela-se essencial no sentido da dignificação humana, mas também indispensável na garantia de um mínimo de subsistência. Deverá ser sempre modelado à situação concreta e estabelecido numa base contratual técnico <> pessoa, com vista à concretização de um projecto de integração social.



Revela-se ainda como necessário no âmbito da protecção social a melhoria dos sistemas de indemnização no desemprego, a extensão da sua cobertura, regime de reforma mais flexível, políticas de formação e educação permanentes, etc.

Importa neste contexto de protecção social fazer uma referência à **rede nacional de equipamentos e serviços** e ao papel central que vem desempenhando não só na remediação de problemas sociais, mas também na sua prevenção.

Ainda não atingimos o nível de cobertura necessário, mas temos que juntar aos esforços do crescimento maior rigor técnico no funcionamento.

Por outro lado, é indispensável decidir sobre a instalação e funcionamento de equipamentos sociais com base em critérios técnicos de racionalidade e de interesse social.

Deve-se tomar em consideração as assimetrias socio-geográficas e integrar-se o respeito e valorização dos modos de vida local.

Em síntese, os equipamentos e serviços devem ter como **objectivo a qualidade do atendimento (humano e técnico), o respeito e o reforço das dinâmicas familiares e interetárias e uma crescente abertura à comunidade.**

Finalmente, os equipamentos sociais para além de constituírem uma forma de apoio e atendimento a pessoas e grupos, devem ser entendidos como agentes de dinamização local e centro de recursos com vista à integração social dos grupos mais desfavorecidos.

Integração

O desenvolvimento local significa a atenção prioritária aos grupos mais desfavorecidos e faz apelo sistemático à participação desses grupos, à acção concertada e coordenada entre entidades: eleitos, ONG, serviços públicos, com vista à convergência de esforços saberes e recursos.

“Se o desenvolvimento não se reduz ao local, é no território e no quotidiano que ele se torna real”. J. M. Henriques

A acção local próxima da realidade, complementa e potencia a acção das políticas, aumentando as possibilidades de inserção social e profissional, mas não constitui, só por si, o instrumento capaz de erradicar a pobreza.

Inserem-se neste nível:

As iniciativas de base local de acção comunitária dirigida a grupos ou a problemas específicos

A dimensão comunitária do desenvolvimento é uma estratégia que:

- apela às energias e capacidade da população;
- assenta nas necessidades dos grupos mais desfavorecidos;
- estabelece laços de convergência entre serviços públicos, autarquias e particulares na solução dos problemas locais;
- associa à dimensão social do desenvolvimento a dimensão económica - formação, emprego, iniciativas produtivas.

O desenvolvimento das pequenas e micro unidades vocacionadas **para a produção local** ou para **os serviços de proximidade** inserem-se na iniciativa que Portugal apresentou à Cimeira de Corfu relativa ao lançamento de **Iniciativas de Desenvolvimento Local (IDL)**.

Na dinâmica do Mercado Interno ficaram até agora secundarizados as PME e em especial as pequenas e micro-empresas e os artesãos.

Quase ignorada ficou também a dimensão local do tecido económico e social europeu.

As Iniciativas de Desenvolvimento Local (IDL)*

São iniciativas orientadas para a promoção de produtos e serviços, próprios do local, normalmente associados a uma realidade sistémica e específica, a um ecossistema ou a uma tecnologia local e tradicional. Apostam nas “diferenças adquiridas” por determinados produtos ou serviços, em consequência das especificidades locais.

As IDL prestam uma nova dimensão ao Mercado Interno, que mobilize os segmentos mais dinâmicos da vida local até agora praticamente marginalizados neste processo, tornando-o acessível às **iniciativas de dimensão local**, através de promoção do “mercado de diversidade cultural” do artesanato, “dos serviços à medida”, do mercado de lazer e do bem estar, em correlação com a defesa do ambiente e a valorização do património.

Nesta perspectiva, a simples coordenação e reorientação dos instrumentos e medidas comunitárias para a dimensão local de iniciativa económica e social pode proporcionar, só por si, ganhos consideráveis repercutíveis no crescimento económico e no emprego.

(*) Existem na UE, sectores secundário e terciário, 15,6 milhões de PME (até 100 trabalhadores) responsáveis por 53 milhões de postos de trabalho (55%) do emprego total nestes sectores. As micro empresas (até 10 trabalhadores) representam 20 milhões de postos de trabalho.

A criação e reforço das organizações de base associativa

É já indiscutível que **o desenvolvimento pressupõe acção participada.**

Verifica-se que esta convicção conhece, na actualidade, uma maior amplitude: aspira-se à participação como forma de organização da sociedade no seu conjunto.

“O desenvolvimento deve não só ter a adesão daqueles que dele beneficiam como sobretudo ser forjado com a sua participação”. Prof. Manuela Silva

É incontestável que não há desenvolvimento numa comunidade passiva, que não procura conhecer os seus problemas e os do seu tempo, que não comunica entre si e com o exterior, sem capacidade de acção e de decisão.

Por isso, não há desenvolvimento sem participação.

De tal forma a participação está ligada ao desenvolvimento e ao exercício da cidadania que se associa o fenómeno da pobreza a estados de não participação, portanto de exclusão, e não disfrute dos direitos humanos universalmente reconhecidos.

Mas a participação para **ser eficaz tem de ser organizada.** Para que a população participe efectivamente devem encontrar-se formas **estruturadas de acção colectiva.**

Assim, ao longo do processo devem surgir, na comunidade, grupos, comissões por áreas problemáticas ou domínios possíveis de desenvolvimento, constituindo os interlocutores as pontes entre a comunidade e os serviços capazes de acção e decisão.

ANEXO 1

Níveis a considerar na política de luta contra a pobreza

POLÍTICA DE LUTA CONTRA A POBREZA

→ PREVENÇÃO

→ PROTECÇÃO SOCIAL

→ INTEGRAÇÃO

ANEXO 2

Prevenção

➤ **Preocupações sociais
de políticas sectoriais**

➤ **Planificação e execução integrada
das políticas sectoriais**

➤ **Dotação suficiente
de recursos das políticas**

➤ **Dispositivo de acompanhamento
e avaliação de efectivação das políticas**

➤ **Apostar na investigação social**

ANEXO 3

Protecção Social

➔ **Maior eficácia
dos níveis da protecção social**

➔ **Estabelecimento e definição
do rendimento mínimo de inserção**

➔ **Cobertura suficiente
e adequação da rede do país
em equipamentos e serviços sociais**

➔ **Descentralização efectiva
e aposta na acessibilidade e informação
(Saúde, Educação, Formação ...)**

ANEXO 4

Integração

➔ **Projectos locais de desenvolvimento**

➔ **Acções dirigidas a grupos específicos**

➔ **Iniciativas de desenvolvimento local (IDL)**

➔ **Criação e reforço
das organizações de base associativa**
